“一带一路”与东南亚沿线枢纽国家发展战略对接思考*

祁怀高

【内容提要】东南亚是“一带一路”沿线的重要次区域。地处印度洋与太平洋通衢位置的印度尼西亚可被视为“一带一路”在东南亚的沿线枢纽国家。促进“一带一路”倡议中“21世纪海上丝绸之路”与印尼“全球海洋支点”战略的对接，可在基础设施建设和投资海洋产业两个领域开展重点合作。曾是古代海上丝绸之路上重要国家的马来西亚可被视为“一带一路”在东南亚的潜在沿线枢纽国家。中马发展战略对接可聚焦“两国双园”、相互直接投资、铁路基础设施建设这三个重点合作领域。中国与东南亚沿线枢纽国家发展战略对接的三方面整体思考包括：推动印尼和马来西亚成为印太海洋互联互通的“枢纽”；维护南海地区的和平与稳定；化解美日对“一带一路”倡议的阻力。

【关键词】“一带一路”；沿线枢纽国家；印度尼西亚；马来西亚；发展战略对接

【基金项目】本文是国家社会科学基金一般项目“‘一带一路’沿线支点国家与我国发展战略的衔接研究”（批准号：15BGJ012）的研究成果。

【作者简介】祁怀高，复旦大学国际问题研究院副院长、研究员。

* 感谢上海社会科学院国际问题研究所吴其胜助理研究员、复旦大学国际关系与公共事务学院硕士生陆吉对数据的收集整理；感谢中国地图出版社李安强、邸香平的绘图（见第14页图1）。

东南亚是中国在经济和政治上的“首要”周边次区域。东南亚包含中国的一些极其重要的贸易伙伴，中国绝大部分的全球贸易必须经过南海和马六甲海峡，东南亚的海外华人也比世界上任何地区都要多。根据中国政府公布的官方文件，[①] 东南亚是“一带一路”沿线的重要次区域。“一带一路”倡议在东南亚的成功推进，有赖于中国与东南亚沿线国家发展战略的政策沟通，尤其是与东南亚沿线枢纽国家发展战略的对接。考虑到“一带一路”东南亚沿线国家有11个之多，中国重点对接沿线枢纽国家的发展战略，可使“一带一路”倡议在东南亚的推进起到“以点带面”的效果。

本文将在借鉴既有研究成果的基础上，试图在以下领域展开创新性研究。一是科学识别和测量东南亚沿线枢纽国家。二是在梳理东南亚沿线枢纽国家发展战略基础上，分析中国与东南亚沿线枢纽国家发展战略的对接。三是提出中国与东南亚沿线枢纽国家发展战略对接的总体思考，从而为“一带一路”倡议在东南亚的顺利推进提供启示。

一、“一带一路”东南亚沿线枢纽国家的测量与选取

为了在东南亚11国中选取合适的“一带一路”沿线枢纽国家，笔者将用四类数据来测量。一是东南亚国家的国内生产总值（GDP）。本文同时采用了按当年市场汇率（MER）计算的名义GDP和按购买力平价（PPP）计算的GDP。数据来自国际货币基金组织（IMF）的世界经济展望数据库（*World Economic Outlook Database*）。[②] 二是东南亚国家的人口规模。人口数据来自联合国经社理事会人口司（UN DESA, Population Division）。[③] 三是东南亚国家的军费开支规模。2018年军费开支的数据来自斯德哥尔摩国际和平研究所

① 中国政府公布的官方文件包括：国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015年3月28日发布；推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，2017年5月10日发布；国家发展改革委、国家海洋局：《“一带一路”建设海上合作设想》，2017年6月20日发布。

② 数据来源：IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2019, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx，访问时间：2019年11月17日。

③ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), Population Division, *World Population Prospects 2019*, Rev. 1, August 2019, https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/.

（SIPRI）的军费开支数据库。[①] 四是中国与东南亚国家的双边经贸密切程度。用中国与东南亚国家的双边贸易额（2018年度）[②] 和中国对东南亚国家的直接投资额（截至2018年的投资存量）[③] 这两个数据来进行测量。

此外，在东南亚11国中选取合适的沿线枢纽国家还需重点满足以下四个标准：第一，应具备中等强国的国家实力和较强的地区影响力。在由主权国家组成的国际体系中，一国的影响力主要由其经济和军事实力来决定。因此，沿线枢纽国家应该是中等强国，不仅能够在地区发挥较大的影响力，同时在地区事务上愿意与地区外国家进行合作。第二，具有较大经济潜力，与中国的经济合作空间大。“一带一路”倡议的核心内容是沿线各国间的经济合作。经济和市场规模较大的国家，不仅能够在地区经济要素的整合上发挥较大的作用，而且在与中国的经贸合作上存在较大的合作空间。第三，在战略利益上与中国不存在直接的、涉及根本国家利益的冲突。政治和安全关系是影响国家间经济合作的重要外部因素。良好的政治和安全关系有利于稳定企业的预期，提高双方市场主体的合作意愿，也有助于解决由经贸合作所带来的各种负面“外部性”问题。第四，“一带一路”沿线的东南亚国家仅选取1个沿线枢纽国家和1个潜在沿线枢纽国家。沿线枢纽国家不在于多，而在于能够通过沿线枢纽国家身份起到“以点带面”的效果。

根据上述四类数据（定量）和四个标准（定性）的综合分析，本文选取了一个沿线枢纽国家（印度尼西亚）和一个潜在沿线枢纽国家（马来西亚）。在“一带一路”沿线的东南亚次区域，印尼的经济总量、人口规模、军费开支等数据都要远高于东南亚其他国家，并且预计该趋势一直持续到2030年（参见表1和表2）。印尼是沟通印度洋和太平洋的通衢国家，是二十国集团中唯一的东南亚国家。印度尼西亚可以作为中国优先考虑的“一带一路”沿线枢纽国家。同时，考虑到东南亚是“21世纪海上丝绸之路”的重点区域，需要选取另外一个国家作为潜在沿线枢纽国家。鉴于马来西亚处于“21世纪海上丝绸之路”沿线重要位置，传统上与中国关系比较友好，两国经济合作水平比较高，可以

---

① 数据来源：Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Military Expenditure Database (1949–2018), https://www.sipri.org/databases/milex，访问时间：2019年11月17日。

② 中国海关总署:《2018年12月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，发布时间：2019年1月23日，http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302276/2278978/index.html。

③ 中国对外直接投资额统计的是截至2018年的直接投资存量。数据来源：中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局编《2018年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社，2019，第56—61页。

考虑将马来西亚作为潜在沿线枢纽国家。

表1　2018年东南亚国家经济、人口、军费、贸易、投资数据及其所占地区比重

类别 / 国家	GDP（亿美元）		人口数量（万）	军费开支（百万美元）	双边经贸（亿美元）		GDP（%）		人口数量（%）	军费开支（%）	双边经贸（%）	
	GDP (MER)	GDP (PPP)			双边贸易额	中国投资额	GDP (MER)	GDP (PPP)			双边贸易额	中国投资额
文莱	135.7	346.6	42.9	346.6	18.40	2.20	0.46	0.40	0.07	0.85	0.31	0.21
柬埔寨	244.4	706.6	1625.0	543.2	73.88	59.74	0.83	0.83	2.48	1.33	1.26	5.80
印度尼西亚	10224.5	34959.4	26767.1	7437.2	773.71	128.11	34.66	40.84	40.85	18.22	13.16	12.44
老挝	181.2	536.2	706.1	30.0	34.75	83.10	0.61	0.63	1.08	0.07	0.59	8.07
马来西亚	3585.8	10140.2	3152.8	3469.8	1086.25	83.87	12.16	11.85	4.81	8.50	18.47	8.14
缅甸	686.7	3289.7	5370.8	2030.5	152.40	46.80	2.33	3.84	8.20	4.97	2.59	4.54
菲律宾	3309.1	9532.9	10665.1	3769.7	556.68	8.30	11.22	11.14	16.28	9.24	9.47	0.81
新加坡	3641.4	5716.9	575.8	10841.0	828.80	500.94	12.34	6.68	0.88	26.56	14.10	48.62
泰国	5049.3	13208.8	6942.8	6829.2	875.25	59.47	17.12	15.43	10.59	16.73	14.88	5.77
东帝汶	27.5	63.1	126.8	20.6	1.36	1.67	0.09	0.07	0.19	0.05	0.02	0.16
越南	2412.7	7105.5	9554.6	5500.0	1478.58	56.05	8.18	8.30	14.58	13.47	25.15	5.44

资料来源：作者整理。

注：GDP数据来源：IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2019, https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx，访问时间：2020年1月6日；人口数量数据来源：United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), Population Division, *World Population Prospects 2019*, Rev. 1, August 2019, https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/；老挝的军费数据为2017年数据，数据来源为：U.S. Department of State, *World Military Expenditures and Arms Transfers 2019*, https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers-2019/；军费开支数据来源：Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Military Expenditure Database (1949—2018)*, https://www.sipri.org/databases/milex，访问时间：2019年11月17日；双边贸易额数据来源：中国海关总署:《2018年12月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，发布时间：2019年1月23日，http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302276/2278978/index.html；中国对外投资额统计的是截至2018年的直接投资存量。数据来源：中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局编《2018年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社，2019，第56—61页；相关国家的GDP占整个东南亚国家GDP总和的百分比，占比不足0.01%，按0.01%计算；相关国家的人口占整个东南亚国家人口总和的百分比，占比不足0.01%，按0.01%计算；相关国家的军费开支占整个东南亚国家军费开支总和的百分比，占比不足0.01%，按0.01%计算；中国与相关国家的双边贸易额占中国与整个东南亚国家双边贸易额总和的百分比，占比不足0.01%，按0.01%计算；中国对相关国家的直接投资额（存量）占中国对整个东南亚国家直接投资额（存量）总和的百分比，占比不足0.01%，按0.01%计算。

表2　2030年东南亚国家经济、人口、军费数据及其所占地区比重（预计）

国家	GDP（亿美元）		人口数量（万）	军费开支（百万美元）	GDP (%)		人口数量（%）	军费开支（%）
	GDP (MER)	GDP (PPP)			GDP (MER) (%)	GDP (PPP) (%)		
文莱	225.7	398.9	47.1	594	0.4	0.37	0.06	0.63
柬埔寨	402.6	977.8	1878.1	785.1	0.72	0.91	2.58	0.84
印度尼西亚	23184.8	44646.6	29919.8	23291.2	41.57	41.39	41.14	24.77
老挝	318.7	748.3	822.6	295	0.57	0.69	1.13	0.31
马来西亚	7188.8	12466.3	3609.5	11745.5	12.89	11.56	4.96	12.49
缅甸	2204.2	5359.7	5847.8	9842.5	3.95	4.97	8.04	10.47
菲律宾	7574.5	14233.2	12369.8	13230.3	13.58	13.19	17.01	14.07
新加坡	4387.9	5861.2	626.2	15037.6	7.87	5.43	0.86	15.99
泰国	6285.6	13650.6	7034.6	9824.2	11.27	12.65	9.67	10.45
东帝汶	29	56.1	157.4	27.6	0.05	0.05	0.22	0.03
越南	3971.4	9469.6	10416.4	9342	7.12	8.78	14.32	9.94

资料来源：作者整理。

注：预计2030年的相关数据来源：GDP数据来自美国丹佛大学的国际趋势数据库（International Futures, Ifs）；人口数据来自联合国经社理事会人口司（UN DESA, Population Division）的《世界人口展望2019》（*World Population Prospects 2019*）的中等变量（medium variant）预测数据；军费开支的预测数据来自丹佛大学国际趋势项目数据库（Version 7.31）。

二、中国与印尼“全球海洋支点”战略的对接

“全球海洋支点”（Global Maritime Fulcrum, GMF）战略是由印尼总统佐科·维多多（Joko Widodo）提出的。2014年10月，佐科在总统就职演讲中提出“海洋大国”主张，呼吁“重塑印尼作为海洋大国的荣耀”，认为“大洋大海、海峡海湾是印尼文明的未来”。[①] 2014年11月第九届东亚峰会上，佐科阐述了其“全球海洋支点”概念，内容包括重建印尼海洋文化、保护和经营海洋资源、优先发展海上交通基础设施、开展海洋外交、提升印尼海上防御力量等

① “Jokowi’s Inaugural Speech as Nation’s Seventh President,” *Jakarta Globe*, October 20, 2014, http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/jokowis-inaugural-speech-nations-seventh-president.

领域。[①]

“海上高速公路”发展规划是印尼佐科政府建设“全球海洋支点”战略的重要组成部分。“海上高速公路”发展规划包括5个大型枢纽港和19个集散港（参见图1）。5个大型枢纽港从西至东依次为：吉拉丹绒港（Kuala Tanjung）、丹绒帕里港（Tanjung Priok）、丹绒皮拉克港（Tanjung Perak）、望加锡港（Makasar）、比通港（Bitung）。19个集散港从西至东依次为：马拉哈亚缇（Malahayati）、特鲁克·巴友尔（Teluk Bayur）、巴图·安培尔（Batu Ampar Batam，位于巴淡）、占碑（Jambi）、巨港（巴邻旁，Palembang）、班让（Panjang）、坤甸（庞提纳克，Pontianak）、丹绒恩马斯（Tanjung Emas Semarang，位于三宝垄）、桑皮特（Sampit）、马辰（Banjarmasin，斑贾尔马辛）、巴厘巴板的卡里昂高（Kariangau）、沙马林达的帕拉兰（Samarinda）、班同罗安（Pantoloan）、肯达里（Kendari）、特瑙古邦（Tenau Kupang）、特尔纳特（Ternate）、安汶（Ambon，安波那）、纱笼（Sorong）、查亚普拉（Jayapura）。[②]

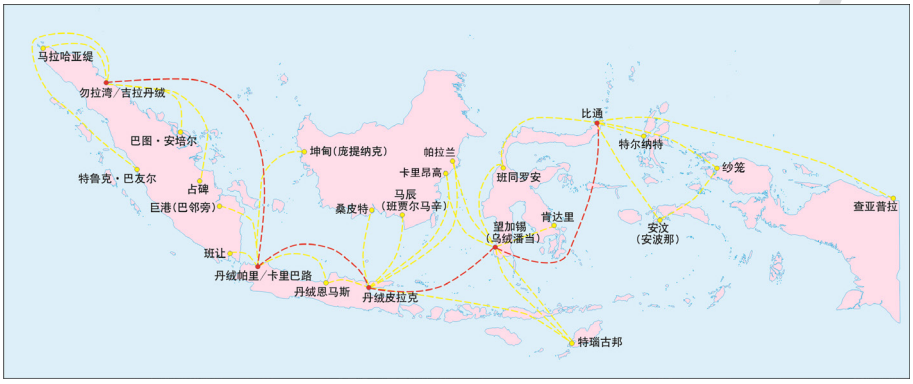

图1　印尼“海上高速公路”海港建设示意图

资料来源：祁怀高：《中国与“一带一路”沿线支点国家发展战略对接研究》，世界知识出版社，2019，插页18。审图号：GS（2019）200号。（部分港口的中文名称做了更新）

---

① Rendi A. Witular, “Jokowi Launches Maritime Doctrine to the World,” *The Jakarta Post*, November 13, 2014, http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/13/jokowi-launches-maritime-doctrine-world.html.

② 港口的中文译名来源：印尼法律与人权部：《〈关于对获得免签的外国人的来访目的和条件进行检查的指定边境站点〉的法律与人权部部长规定》，2016年第17号，http://id.chineseembassy.org/chn/lsfw/zytz/P020161205463740181627.docx。

中印尼推动“21世纪海上丝绸之路”与“全球海洋支点”战略对接，可在基础设施建设和投资海洋产业两个领域开展重点合作。

发展基础设施建设是印尼佐科政府执政的优先关注点。印尼政府《2015—2019年“海上高速公路”建设规划》包括开发建设24个大型商业港口（5个大型枢纽港和19个集散港）、超过1000个非商业港口和采购船舶，总投资为699万亿印尼盾（约合574亿美元）。印尼要完成这些基础设施建设，面临巨大的资金缺口。根据亚洲开发银行的数据，仅用于兴建和升级改造24个大型商业港口就需要约500亿美元的投资。[①] 而印尼政府的投资预算仅为243.6万亿印尼盾（约合200亿美元），[②] 仅兴建24个大型商业港口这一项就存在约300亿美元的资金缺口。目前，印尼的陆路运输量占交通运输的80%左右。印尼也需要继续大力发展陆路运输，据印尼《2015—2019年中期建设发展规划》介绍，未来5年，印尼将建设2650公里公路、1000公里高速公路、3258公里铁路。[③] 单靠印尼国家预算难以完成上述陆路基础设施建设。因此，印尼基础设施建设亟须“一带一路”倡议下的中国融资投入。

中国通过“21世纪海上丝绸之路”倡议加大了对印尼基础设施建设的融资投入。2018年度，中国内地对印尼投资额为23.8亿美元（占比8.2%）、中国香港对印尼投资额为20.1亿美元（占比6.8%），中国内地和香港外资合计份额占比为15%。[④] 一系列由中方承建或投资、象征着中印尼合作果实的基建合作项目近年来在印尼逐一落地，包括西爪哇加蒂格迪大坝、泗水—马都拉大桥、加里曼丹塔扬桥项目等。其中，中印尼合作建设雅加达至万隆之间的高速铁路（雅万高铁）是两国基础设施合作的大事。雅万高铁一期工程全长142公里，最高设计时速350公里，2018年6月开始全面实施推进工程建设。

海洋产业对于中印尼两国而言都意味着新的经济增长点，中印尼可加大对海洋渔业、海洋船舶产业、海洋油气业等海洋产业的合作投资力度。“21世

---

① Kang Hang Leung, *Indonesia's Summary Transport Assessment*, ADB Papers on Indonesia, No. 15, August 2016, p. 8.

② 《雅加达邮报》2014年11月22日报道。转引自中国驻印尼大使馆经济商务参赞处：《印尼颁布“海上高速公路”投资计划》，2014年11月24日，http://id.mofcom.gov.cn/article/dzhz/201411/20141100811116.shtml。

③ 中新社：《综述：印尼基础设施建设未来5年需约4245亿美元》，中国新闻网，2015年6月14日，http://www.chinanews.com/gj/2015/06-14/7342528.shtml。

④ 中国驻泗水总领事馆经济商务室：《2018年印尼投资情况概述》，2019年2月15日，http://surabaya.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201902/20190202834497.shtml。

纪海上丝绸之路”和“全球海洋支点”战略都包含海洋产业的内容。2015年，印尼的渔业总产量为2399万吨；2015年，渔业占印尼GDP的比重为2.53%。[①] 印尼海洋渔业发展滞后，98%的印尼渔民仍采用传统作业方式，也缺少冷链物流设施。[②] 据印尼渔业产品加工和销售协会评估，印尼现有海产品生产规模尚未达到潜在生产能力的30%。[③] 2016年9月，佐科在局部内阁会议上指出，印尼作为海洋大国，但海洋和渔业部门对GDP的贡献低于30%，仍有巨大潜力有待开发。佐科要求积极发展渔业加工业、罐头业和捕捞业等劳动密集型产业，扩大就业，促进经济增长。佐科同时指出，要去除那些阻碍渔业投资的烦琐规章或程序，建立现代渔业工业。[④] 印尼政府允许外国投资者投资鱼类加工工业，在印尼西部，外国投资可占不超过40%的比例；在印尼东部，外国投资可占不超过60%的比例。[⑤] 印尼简化渔业投资程序和允许外国投资渔业领域，这将为中印尼两国带来渔业经济合作的新契机。

印尼海洋船舶产业前景看好，中国企业可积极投资印尼船舶产业。目前，印尼每年需要1000艘客船、渔业运输船和巡逻艇，印尼本地造船业产能只能满足当地市场30%的需要。[⑥] 由于钢铁工业薄弱、缺乏完整的零部件及原料等辅助工业、融资成本高昂、征地困难等问题，印尼造船业发展较为缓慢，造船企业的技术能力相对偏低，因此需要进口大量船舶，提高印尼国内海上运输能力。[⑦] 印尼政府还出台了新的税收补贴计划，允许投资者减少应税所得额，最

---

① German-Indonesian Chamber of Industry and Commerce, *Fisheries and Aquaculture, 2017*, http://indonesien.ahk.de/fileadmin/ahk_indonesien/Publications/EIBN/Fisheries_and_Aquaculture_Sector_Report_2017_FULL.pdf，访问时间：2018年8月11日。

② German-Indonesian Chamber of Industry and Commerce, *Fisheries and Aquaculture*, 2017, http://indonesien.ahk.de/fileadmin/ahk_indonesien/Publications/EIBN/Fisheries_and_Aquaculture_Sector_Report_2017_FULL.pdf，访问时间：2018年8月11日。

③ 田原:《印尼着力发展海洋产业》,《经济日报》2015年7月28日，第4版，http://paper.ce.cn/jjrb/html/2015-07/28/content_251080.htm，访问时间：2018年10月27日。

④ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “President Joko Widodo Asks to Develop Fishing Industry As Soon As Possible,” September 13, 2016, http://setkab.go.id/en/president-joko-widodo-asks-to-develop-fishing-industry-as-soon-as-possible/.

⑤ Global Business Guide (GBG) Indonesia, “Indonesia’s Fisheries Sector: Under a New Paradigm,” *Global Business Guide Indonesia 2016*, http://www.gbgindonesia.com/en/agriculture/article/2016/indonesia_s_fisheries_sector_under_a_new_paradigm_11566.php，访问时间：2018年8月11日。

⑥ 张洪:《日本船企看好印尼船舶产业前景》,《珠江水运》2015年第S1期，第57页。

⑦ 沈铭辉、张中元:《“一带一路”背景下的国际产能合作——以中国—印尼合作为例》,《国际经济合作》2017年第3期，第9页。

高减幅可达总投资额的30%，减税期为6年，该计划也将适用于造船和海洋产业。[①] 预计印尼每年将有3293艘船舶需要维修，[②] 印尼船舶修理业务的前景也很广阔。中国已成为全球造船第一大国，中国造船业在国际上处于较为领先地位，具有技术、资金、成本等整体优势，是印尼船舶进口的理想合作伙伴。同时，中国企业也可积极投资印尼的船舶修复业务。

海洋油气业是中印尼可开展合作的潜在领域。印尼是全球石油和天然气资源丰富的国家。2019年6月英国石油公司发布的《BP世界能源统计年鉴》显示，截至2018年底，印尼石油资源证实贮量为32亿桶（4亿吨），占世界已探明石油储量的0.2%；截至2018年底，印尼天然气资源证实储量为2.8万亿立方米（97.5万亿立方英尺），占世界已探明天然气储量的1.4%。[③] 中国石油天然气股份有限公司于2002年进入印尼并成立中油国际(印尼)公司。15年（2002—2017年）来，该公司油气产量实现年均11%的增长，成为印尼第七大石油公司。目前，该公司在印尼拥有9个合同区块，生产的油气产品涵盖原油、凝析油、液化石油气和天然气等，并销往东南亚各国。2017年11月，中国石油天然气股份有限公司和印尼国家石油公司签署谅解备忘录，两公司将在现有合作基础上深化中国和印尼两国以外地区的油气合作。[④]

三、中国与马来西亚发展战略的对接

马来西亚是古代海上丝绸之路上的重要国家，是“一带一路”沿线国家和潜在沿线枢纽国家。近年来，马来西亚政府提出了一些发展规划，试图增加其国民收入和提升其国际地位。

2010年10月，马来西亚政府推出《经济转型计划》(*Economic Transformation Programme, ETP*)。[⑤] 2015年5月，马来西亚政府公布第十一个

---

① 张洪:《日本船企看好印尼船舶产业前景》,《珠江水运》2015年S1期，第57页。

② 张洪:《日本船企看好印尼船舶产业前景》,《珠江水运》2015年S1期，第57页。

③ British Petroleum (BP), *BP Statistical Review of World Energy 2019*, June 2019, p. 30, https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf.

④ 马莹莹:《中国石油和印尼国家石油公司签署谅解备忘录》，中国石油网，http://news.cnpc.com.cn/system/2017/11/15/001668455.shtml，访问时间：2018年10月27日。

⑤ Malaysian Performance Management & Delivery Unit, “Overview of ETP,” http://etp.pemandu.gov.my/About_ETP-@-Overview_of_ETP.aspx，访问时间：2018年8月11日。

马来西亚计划（Eleventh Malaysian Plan, 2016–2020），主题是“以人为本的成长”。[①] 2016年10月，时任马来西亚总理纳吉布在国会公布了《2050年国家转型计划》（*Transformasi Nasional 2050*, TN50），其目标是让马来西亚30年后成为全球经济排名前20的国家。[②] 2018年10月，马来西亚政府对第11个马来西亚计划进行中期审议。第11个马来西亚计划的中期审议提出了六大政策支柱：通过治理改革迈向更高透明度以及增强公共服务效率；强化包容性发展和福祉；追求区域平衡发展；强化人力资本；通过绿色增长提高环境可持续性；强化经济增长。[③] 2019年5月，马来西亚政府提出《2030年共享繁荣》愿景（Shared Prosperity 2030），“共享繁荣”的意思是，努力使马来西亚可持续地发展，在供应链、阶层、种族和地区等各方面实现公平发展，在2030年之前为马来西亚人民创造和谐和稳定。[④] 2020年6月，马来西亚总理穆希丁宣布，马政府将推出总额高达350亿林吉特（约合83亿美元）的重振国家计划（National Economic Recovery Plan），以应对新冠病毒对马来西亚经济的冲击。这项短期经济复苏计划将注重三项主要目标，即强化人民、促进商业活动和刺激经济。此外，马政府将向该计划直接注入100亿林吉特（约合24亿美元）的资金。[⑤]

2013—2020年，尽管马来西亚政府多次更迭，马发展战略也多次更换名称，但是中国和马来西亚仍始终确保两国发展战略的对接。

共建“一带一路”倡议与马来西亚发展战略对接的重点领域包括以下三个方面。

第一，继续加强“两国双园”同步建设和互动发展。中马钦州产业园区和

---

① Prime Minister’s Office of Malaysia, “Eleventh Malaysian Plan, 2016-2020: Speech by the Prime Minister in the Dewan Rakyat on 21 May 2015,” May 21，2015, https://www.pmo.gov.my/dokumenattached/speech/files/RMK11_Speech.pdf.

② Lee Hwok Aun, “Malaysia’s Transformasi Nasional 2050 Brings Bold New Style, but to What End?” *Perspective*, May 11, 2017, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_31.pdf.

③ Malaysian Ministry of Economic Affairs, *Mid-term Review Eleventh Malaysia Plan 2016-2020: New Priorities and Emphases*, October 18, 2018, https://www.epu.gov.my/sites/default/files/2020-08/Mid-Term%20Review%20of%2011th%20Malaysia%20Plan.pdf.

④ Prime Minister’s Office of Malaysia, “Keynote Address by Prime Minister of Malaysia of Malaysia Yab Tun Dr Mahathir Bin Mohamad First-Year Anniversary of the Pakatan Harapan Government,” May 9, 2019, https://www.pmo.gov.my/wp-content/uploads/2019/05/Keynote-Address-by-YAB-Prime-Minister-First-year-Anniversary-of-the-Pakatan-Harapan-Government-on-9-May-2019-at-PICC.pdf.

⑤ The Star, “PM Unveils Short-term Recovery Plan to Boost Economy,” June 5, 2020, https://www.thestar.com.my/news/nation/2020/06/05/pm-unveils-short-term-recovery-plan-to-boost-economy.

马中关丹产业园区分别于2012年4月和2013年2月开园，形成了“两国双园”的合作架构。中马钦州产业园区规划面积55平方千米。钦州产业园区正逐步形成生物医药产业集群、光电产业集群、北斗卫星应用产业集群、传统优势产业集群、跨境服务业集群等五大产业集群。马中关丹产业园区毗邻关丹港，园区总面积为14.2平方千米，包括一期（约4.9平方千米）、二期（约4.0平方千米）和三期（约5.3平方千米）。[①] 在园区功能上，马中关丹产业园区一期和二期作为重工业区和中型工业区；而三期作为物流枢纽区、轻工业区、住宅和商业区。[②] 截至2019年6月，已签约项目共有10个，项目计划投资金额超过300亿元人民币，将为当地创造两万个就业岗位。[③] 未来，中马两国需继续推动“两国双园”同步建设，并打造成“中马两国投资合作旗舰项目”和“中国—东盟合作示范区”。

第二，促进相互投资。2016年，中国首次跃升成为马来西亚最大的制造业投资国，最显著的投资项目包括钢铁业、非金属矿业及太阳能行业。马来西亚政府乐见该国公司与中资企业达成高价值投资项目。中国对马来西亚的高价值投资项目若涉及技术创新与转移，将有助于马来西亚推动本地金属、化工与石油化工、电子和电气等关键行业的需求。[④] 但中国在马来西亚的投资额仍偏小，中国对马来西亚投资有待进一步加强。截至2019年底的直接投资额（存量）数据显示，中国对马来西亚的直接投资额（79.24亿美元）排在中国对新加坡（526.37亿美元）、印度尼西亚（151.33亿美元）、老挝（82.50亿美元）等东南亚国家直接投资额之后。[⑤] 马来西亚公司积极到中国投资经商，至今有

---

① Malaysia-China Kuantan Industrial Park, “Introduction of MCKIP: About Us,” https://www.mckip.com.my/，访问时间：2021年8月15日。

② Malaysia-China Kuantan Industrial Park, “Introduction of MCKIP: About Us,” https://www.mckip.com.my/，访问时间：2021年8月15日。

③ Malaysian Ministry of International Trade and Industry, “The 4th Joint Cooperation Council (JCC) Meeting on Malaysia-China Kuantan Industrial Park (MCKIP) and China-Malaysia Qinzhou Industrial Park (CMQIP),” June 14, 2019, https://www.miti.gov.my/miti/resources/Media%20Release/Media_Release_The_4th_Joint_Cooperation_Council_(JCC)_Meeting_on_Malaysia-China_Kuantan_Industrial_Park_(MCKIP)_and_China-Malaysia_Qinzhou_Industrial_Park_(CMQIP).pdf.

④ 黄家泉:《马来西亚相遇中国“一带一路”倡议——背景与机遇的探讨》,《文化软实力》2017年第2期，第7页。

⑤ 中国对外直接投资额统计的是截至2019年的直接投资存量。数据来源：中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局编《2019年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社，2020，第55—56页。

逾6000家马来西亚公司到中国投资，如百盛、吉隆坡甲洞等上市集团。[①] 截至2020年8月，马来西亚实际对华投资累计达78亿美元。[②] 未来，中国要力促马来西亚公司与中资企业在华达成高价值投资项目。

第三，推进铁路等基础设施建设合作。马来西亚东海岸铁路项目是中马两国之间最大的经贸合作项目。该项目建成后将成为马来西亚东西海岸之间的主要交通干线，促进铁路沿线商业、物流、贸易和旅游业的发展。马来西亚东海岸铁路项目合同于2016年11月签订，2017年8月开工，由中国交建承建。2018年5月马来西亚新政府上台后，提出要对东海岸铁路项目进行重新谈判和严格审查。2019年4月，中国交建与马来西亚衔接铁道公司就重启东海岸铁路项目达成了一项补充协议。根据补充协议，东海岸铁路项目总造价从原本的655亿林吉特降至440亿林吉特（约合104亿美元），线路全长640千米，计划于2026年底前完工。[③] 2016年11月，中国中铁与中国铁建、中国交建组成的中国企业联合体中标马来西亚南部铁路工程项目。南部铁路工程项目位于金马士与新山之间，全长191.14千米，合同金额约144.69亿元人民币（约合34亿美元）。[④] 2018年5月马来西亚新政府上台后，南部铁路工程项目总造价降低了约20%，从原本的94.3亿林吉特（约合22亿美元）降至75亿林吉特（约合18亿美元）。[⑤] 2018年4月，南部铁路工程项目在马南部柔佛州的昔加末正式开工。南部铁路工程项目预计将于2022年10月完工。[⑥] 南部铁路工程项目完工后，从新山经金马士再往北到巴丹勿刹的列车将全部实现双轨运行。马来西亚

---

① 《星洲日报》2017年5月15日报道。转引自中国驻马来西亚大使馆经济商务参赞处：《马贸工部第二部长黄家泉："一路"商机巨大》，2017年5月22日，中国驻马来西亚经商参处网站，http://my.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201705/20170502579180.shtml。

② 《中国同马来西亚的关系》，2021年2月，中国外交部网，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676716/sbgx_676720/。

③ 《马来西亚东海岸铁路项目补充协议签署》，中国交建网，2019年4月16日，http://www.ccccltd.cn/news/gsyw/201904/t20190416_96245.html；Malaysian Prime Minister's Office, "An Improved Deal on The East Coast Rail Link (ECRL) Project," April 12, 2019, https://www.pmo.gov.my/2019/04/an-improved-deal-on-the-east-coast-rail-link-ecrl-project/。

④ 《中国企业联合体中标马来西亚南部铁路项目》，新华网，2016年11月2日，http://www.xinhuanet.com/2016-11/02/c_1119838221.htm，访问时间：2018年3月11日。

⑤ Francis E. Hutchinson and Kevin Zhang, "The Gemas-Johor Bahru Railway Electrified Double-Tracking Project: Steady Progress towards Completion," *Perspective*, July 3, 2020, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/06/ISEAS_Perspective_2020_72.pdf.

⑥ Rizalman Hammim, "Gemas-JB Double Tracking Project to be Completed by Oct 2022," June 21, 2020, https://www.nst.com.my/news/nation/2020/06/602265/gemas-jb-double-tracking-project-be-completed-oct-2022-nsttv.

东海岸铁路和南部铁路建成后将成为中马企业投资合作的旗舰项目。

四、中国与东南亚沿线枢纽国家发展战略对接的三方面总体思考

中国与东南亚沿线枢纽国家发展战略对接三方面的总体思考包括推动印尼和马来西亚成为印太海洋互联互通的“枢纽”，维护南海地区的和平与稳定，化解美日对“一带一路”倡议的阻力。

（一）推动印尼和马来西亚成为印太海洋互联互通的“枢纽”

印尼利用其沟通印度洋和太平洋的通衢位置，积极推进“全球海洋支点”战略，建设5个大型枢纽港和19个集散港。中印尼可合作将勿拉湾/吉拉丹绒、丹绒帕里/卡里巴路、丹绒皮拉克、望加锡（乌绒潘当）、比通这5个大枢纽港建设成为“21世纪海上丝绸之路”的重要枢纽港口。中国企业已开始投资建设印尼港口项目，比如2016年7月河北港口集团投资的印尼占碑钢铁工业园综合性国际港口项目进入全面实质性推进阶段。2017年5月，宁波舟山港公司等5家投资联合体拟斥资59亿美元投资丹绒帕里港的卡里布鲁（Kalibaru）港扩建项目。[①] 此外，中印尼两国正在积极推进雅万高铁项目。2019年以来，雅万高铁工程进度快速推进、全面提速。截至2019年9月11日，征地进度已经完成99%；截至2019年9月初，工程总进度完成32.8%；中印尼高铁公司已开始建设四座车站。[②] 建成后的雅万高铁不仅将带动雅加达—万隆沿线城市的商业开发并拉动印尼经济增长，而且将对中国与东盟其他成员国的高铁合作产生积极的示范作用。

马来西亚处于“21世纪海上丝绸之路”沿线重要位置，也是中国—中南半岛经济走廊的重要沿线国家。中马正在推进铁路等基础设施建设合作，比如东海岸铁路和南部铁路。这两个铁路项目建成后将成为中国—中南半岛经济走廊的重要铁路运输通道。中国—中南半岛经济走廊以中国西南为起点，连接中

---

① Farida Susanty, “China Offers $5.9 Billion Investment in Priok Port,” *The Jakarta Post*, May 12, 2017, https://www.thejakartapost.com/news/2017/05/12/china-offers-59-billion-investment-priok-port.html.

② “Pembebasan Lahan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Capai 99 Persen,” CNN Indonesia, September 11, 2019, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190911112931-92-429404/pembebasan-lahan-kereta-cepat-jakarta-bandung-capai-99-persen.

国和中南半岛各国，[①] 中国—中南半岛经济走廊是“一带一路”规划的“六廊”之一。中国企业正在投资建设马来西亚的港口项目，比如2015年4月北部湾港集团完成对关丹港（Kuantan）40%的股权收购，2017年7月中国电力建设集团签约马六甲皇京港（Melaka Gateway）一期填海造地项目。中马可合作将关丹港和马六甲皇京港建设成为“21世纪海上丝绸之路”的重要枢纽港口。

（二）维护南海地区的和平与稳定

南海局势保持稳定与“一带一路”在印尼和马来西亚的顺利实施密切相关。如果南海争端加剧，将对中国与这两个国家的双边关系以及“一带一路”的顺利实施构成潜在挑战。

中国与印尼在南海不存在岛礁主权归属争端，但印尼以纳土纳群岛为基础主张的专属经济区和大陆架部分伸入到中国南海断续线范围内，产生了重叠海域。[②] 在与中国就低调处理两国在南海专属经济区的争议达成默契的同时，印尼声称在南海问题上保持中立并积极充当调停者。值得注意的是，印尼国内对于南海问题存在不同声音，尤其是军方对中国还是具有相当的疑虑。[③]

中马两国对南沙群岛部分岛礁的领土主权和相关海域划界存在争议。中马双方表示将共同致力于维护南海地区的和平与稳定，积极寻求以双边友好协商和谈判的方式解决有关争议。但马来西亚政界中有人担心中马经济合作会让马来西亚执政当局无法维护好其南海权益。纳吉布政府时期，马反对党曾指出，在中马经济合作如此紧密的情况下，马来西亚能否维护其南海权益值得怀疑。[④]

在维护南海地区和平与稳定方面，中国与印尼、马来西亚有着共同的利益。海洋油气产业是中印尼、中马可开展合作的潜在领域。无论是非争议海域的油气合作开发还是争议海域的共同开发，中印尼和中马都可积极推进。

---

① 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，新华网，2017年5月10日，http://news.xinhuanet.com/silkroad/2017-05/10/c_1120951928.htm。

② 张海文：《南海及南海诸岛》，五洲传播出版社，2014，第92页。

③ 张洁：《“一带一路”与“全球海洋支点”：中国与印尼的战略对接及其挑战》，《当代世界》2015年第8期，第40页。

④ Adrian Wong, “We Fear for Nation’s Sovereignty, Not Votes, MPs Tell Salleh,” *Malaysiakini*, November 8, 2016, https://www.malaysiakini.com/news/362039#ixzz4Q3fQ11RQ；张赛群：《马来西亚“一带一路”差异化认同：原因、风险及启示》，《国外社会科学》2018年第4期，第25页。

（三）化解美日对“一带一路”倡议的阻力

美国政府把东南亚视为“印太战略”的重要组成部分和美中“战略竞争”的重要地区。2017年11月，特朗普亚洲之行后美国政府开始积极倡导“印太战略”和印太经济倡议。2018年7月，美国国务卿蓬佩奥提出“印太区域投资计划”和“基础设施交易及援助网络”（Infrastructure Transaction and Assistance Network）倡议。[①] 2019年6月，美国国防部的《印太战略报告》把越南、印尼和马来西亚这三个国家视为东南亚的三个关键国家，并把发展与这三个东南亚国家之间的关系作为美国“印太战略”的优先考虑。[②] 美国政府的上述举措有抵消中国“一带一路”倡议，尤其是“21世纪海上丝绸之路”倡议的意图。

日本政府对“一带一路”持警惕和防范心态，但也表达了与中国合作的愿望。2015年5月，日本首相安倍晋三宣布，将在未来5年为亚洲提供“高质量的基础设施投资”，规模达1100亿美元。其主要方式包括提高亚洲开发银行（亚开行）的贷款额度，以及日本政府提供的日元贷款额度。[③] 日本通过亚开行为亚洲基础设施投资提供资金，与亚投行保持了一定的距离。与此同时，2017年以来安倍政府也表示日本有兴趣参加“一带一路”合作。2018年5月，中日双方签署《关于中日第三方市场合作的备忘录》，同意加强两国第三方市场合作。2018年10月，中日两国在北京举办了第一届中日第三方市场合作论坛。

要有效化解美日对中国与“一带一路”沿线枢纽国家发展战略对接的疑虑和阻力，以下两点值得重视。一是积极推动“一带一路”倡议与美日发展倡议之间的相互对接。尽管中美在东南亚的“战略竞争”日趋激烈，但是美国考虑到“一带一路”建设带来的巨大经济潜力，会采取一种务实参与的政策。中国可积极与美国分享信息和增信释疑，如中美分享各自在“一带一路”与“印太区域投资计划”的相关信息。中日“战略竞争”呈增长态势，两国在东南亚等“一带一路”沿线次区域存在竞争关系，但中国也可通过具体合作项目将日本转化为合作对象。如中日两国可以开展合作，应对不断扩大的东南亚基础设施

---

① Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” U.S. State Department, July 30, 2018, https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm.

② U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p.36, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Announcement of ‘Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia’s Future’,” May 21, 2015, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page18_000076.html.

建设需求。中国可与日本及时交换两国在亚投行、亚开行向亚洲国家进行基础设施投资的信息。中日可将福建省打造为“一带一路”中日合作的模范。[①] 二是积极推进第三方市场合作以创新合作形式。中美、中日在东南亚地区存在激烈的投资竞争，中国与美日通过开展第三方市场合作可以实现风险共担、利益共享。为了顺利推进与美日企业的合作活动，中国需要在制度、人事等方面对接国际化和实现规范化。

五、结语

地处印度洋与太平洋通衢位置的印尼可被视为“一带一路”在东南亚的沿线枢纽国家，曾是古代海上丝绸之路上重要国家的马来西亚可被视为“一带一路”在东南亚的潜在沿线枢纽国家。中印尼推动“一带一路”尤其是“21世纪海上丝绸之路”与“全球海洋支点”战略对接，可在基础设施建设和投资海洋产业两个领域开展重点合作。中马发展战略对接可聚焦“两国双园”、相互直接投资、铁路基础设施建设这三个重点合作领域。

“一带一路”与东南亚沿线枢纽国家发展战略的对接，对于“一带一路”倡议在东南亚的推进和中国东南亚外交的拓展有着现实意义。第一，在中国资源有限的情况下与沿线枢纽国家重点对接能够确保资源的重点投入。共建“一带一路”倡议规模宏大，东南亚沿线国多达11个，而中国的经济战略资源和外交战略资源是有限的，需要确保资源的重点投入。第二，中国与东南亚沿线枢纽国家发展战略对接有助于共建“一带一路”倡议的成功实施。共建“一带一路”倡议的成功实施，不只取决于中国的发展战略设计，还取决于中国与“一带一路”沿线国家发展战略的政策沟通，尤其是中国与沿线枢纽国家在发展战略上的对接。如果“一带一路”建设能在印尼和马来西亚这两个沿线枢纽和潜在沿线枢纽国家进展顺利，则将对“一带一路”在东南亚其他国家的推进起到示范和带动作用。

---

① 《安倍称将逐条判断一带一路项目能否合作》，日经中文网，2018年1月11日，https://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/28754-2018-01-11-09-27-41.html。

Insights on Integration between the Belt and Road Initiative and Development Strategies of the Pivot Countries in Southeast Asia along the Belt and Road Initiative

QI Huaigao

Abstract Southeast Asia is a significant sub-region along the Belt and Road Initiative (BRI), while Indonesia, with its central location in the Indian and Pacific oceans, can be considered as the pivot along the Belt and Road Initiative corridors. To promote the integration of BRI and Global Maritime Fulcrum, the two countries can deepen cooperation on infrastructure construction and the maritime industry. Besides, Malaysia, the most important country along the ancient Maritime Silk Route, can be regarded as a potential pivot along the BRI corridors. The integration of China and Malaysia’s development strategies can focus on three key areas: Malaysia-China Guandan Industrial Park, direct investment and railway infrastructure construction. Overall, there are three pieces of advice on the integration of China’s development strategies with the two vital countries, including promoting Indonesia and Malaysia as the hub of the Indo-Pacific Ocean, maintaining peace and stability in the South China Sea and decreasing Japan and America’s resistance to the BRI.

Keywords the Belt and Road Initiative; Pivot Countries in Southern Asia along the Belt and Road; Malaysia; Indonesia; integration of strategies

Funding “China’s Integration Strategies with Fulcrum Countries along the Belt and Road” funded by the National Social Science Fund of China (No. 15BGJ012).

Author Qi Huaigao, vice dean and researcher at Institute of International of Fudan University.